

Article

« Le rôle de la recherche dans la négociation collective centralisée »

Félix Quinet

Relations industrielles / Industrial Relations, vol. 26, n° 1, 1971, p. 184-212.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/028192ar>

DOI: 10.7202/028192ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

Le rôle de la recherche dans la négociation collective centralisée

Félix Quinet

Après quelques commentaires sur le rôle de la recherche en négociation collective, l'auteur examine le contexte des négociations collectives au sein duquel fonctionne le Bureau de recherches sur les traitements.

Introduction : commentaires généraux

LA NATURE DE LA FONCTION « RECHERCHE »

Comme le sujet de cet article repose sur une prémisse fondamentale, à savoir que la recherche indépendante est une fonction utile de la négociation collective, il serait opportun d'entrer en matière par quelques notions d'ordre général.

Tout d'abord, compte tenu du fait qu'un régime de négociation collective peut être centralisé ou décentralisé, c'est-à-dire qu'il peut définitivement influencer des *objectifs* précis de recherche, l'on peut douter que la *fonction* même de la recherche dans la négociation collective doive changer fondamentalement parce que le contexte dans lequel elle s'inscrit change. La recherche n'est pas uniquement une fonction de service, elle est aussi une *fonction de création*. Par exemple, si la structure de la négociation collective peut

QUINET, Félix, Directeur adjoint (recherches), Bureau de recherches sur les traitements, Commission des relations du travail dans la fonction publique, Ottawa, et Chargé de cours en relations du travail à l'Université d'Ottawa.

* Les remarques et commentaires présentés dans cet article sont personnels et ne doivent pas être considérés comme reflétant les politiques et les vues officielles du Bureau de recherches sur les traitements ou de la Commission des relations du travail dans la fonction publique.

avoir un certain effet sur le genre de recherche qu'il faut faire, il est également possible qu'une recherche sérieuse amène un changement de structure dans la négociation collective, en favorisant une plus forte centralisation ou vice-versa.

« CENTRALISATION » ET « DÉCENTRALISATION » DANS LA NÉGOCIATION COLLECTIVE

Deuxièmement, les concepts de « centralisation » et de « décentralisation » dans la négociation collective doivent être envisagés avec réalisme et souplesse.

Par exemple, il peut se présenter, dans une structure centralisée, des cas où le processus de la négociation ne semble pas attacher suffisamment d'importance aux facteurs locaux, y compris les pressions et les forces exercées par les marchés locaux et régionaux. En effet, il peut arriver que la centralisation du régime de négociation collective soit assez forte pour que la convention collective cesse d'être le document dont on tire des renseignements exacts sur les salaires et les traitements, pour la simple raison que les taux réellement payés sont souvent au-dessus des taux approuvés à la table centrale de négociation et qu'en raison de la structure même de la négociation collective, ils ne peuvent refléter les forces des marchés régionaux ou locaux. L'on sait que de pareilles situations se sont déjà produites hors de l'Amérique du Nord. D'autre part, et en revenant à notre propre contexte, la négociation centralisée peut donner naissance à des conventions-cadres (master agreements) qui s'appliquent à toute l'unité de négociation et qui sont complétées par des documents particuliers aux différents lieux de travail. Nous avons voulu, par les observations qui précèdent, faire ressortir la nécessité d'une approche équilibrée à l'égard des concepts de la « centralisation » et de la « décentralisation ».

Pour mieux faire comprendre l'importance de cette approche équilibrée, citons ici un texte que monsieur Robert Sauvé a présenté à la Conférence des relations industrielles qui s'est tenue à McGill en mars 1970 ;

« Le phénomène le plus important à mon sens est le vieillissement de la convention collective. Nous sentons déjà la nécessité de négocier les conditions de travail dans un contexte plus large que celui de l'entreprise. Nous savons que des ententes patronales-ouvrières doivent intéresser des secteurs d'activité tout entiers et doivent aussi s'inscrire dans la poursuite des objectifs économiques et sociaux de la collectivité. Ceci ne signifie pas la disparition complète de la convention collective de l'entreprise. Les expériences étrangères nous prouvent de plus en plus

que certains problèmes des travailleurs doivent être discutés au niveau du lieu de travail. La récente agitation en Suède rappelle l'obligation de rester près des travailleurs tout en faisant tomber un grand nombre d'illusions chez les employeurs comme chez les spécialistes... Par contre, plusieurs conditions de travail doivent être en harmonie avec les politiques économiques et avec la situation du secteur d'activité. Le moyen terme se trouve dans des négociations à divers paliers et dans des procédures différentes selon la nature des problèmes discutés. De plus en plus, nous aurons des cadres légaux appropriés aux diverses négociations, aux circonstances de chacun des grands champs d'activité professionnelle »¹.

LA RÉPUTATION DU RÔLE DE LA RECHERCHE EN NÉGOCIATIONS COLLECTIVES

La troisième idée générale qui est soumise ici porte sur la façon dont on considère le rôle de la recherche dans la négociation collective. À plusieurs reprises, nous avons entendu des spécialistes en relations industrielles, y compris des négociateurs, dont il faut respecter sincèrement les succès et les aptitudes, mettre en doute l'emploi de données statistiques et d'autres renseignements à la table des négociations ou aux audiences de conciliation. Il ne faut pas contester le bien-fondé de leurs opinions, vu que les données de recherche ne peuvent pas toujours assurer ou consolider un terrain d'entente.

Toutefois, l'on pourrait craindre que ces déclarations, qui se rapportent à des faits précis, n'incitent beaucoup de gens à adopter une attitude négative vis-à-vis du rôle de la recherche dans la négociation collective et dans les relations du travail. L'expérience semble ne pas justifier une pareille attitude négative.

Il faut considérer le rôle de la recherche de façon équilibrée et réaliste.

Au bas mot, même si les données statistiques et les autres renseignements fournis à la table des négociations ne sont pas retenus pour être éventuellement intégrés dans l'accord, ils peuvent très bien, dans certains cas et contextes, aider les parties à se faire une idée plus claire de ce qu'elles ne veulent pas obtenir ni accepter et, par un processus nécessaire et naturel d'élimination, à se faire une idée plus claire que ce que en fait, elles seraient prêtes à accepter.

Nous nous souvenons nettement d'un cas qui aurait pu prendre des proportions importantes, voire graves, et où les données de recherche, bien

¹ *Les Relations industrielles et les changements sociaux*, document de monsieur Robert SAUVÉ, sous-ministre du Travail et de la Main-d'œuvre du Québec; Conférence des relations industrielles à McGill (1970); pp. 31-32.

qu'elles n'aient pas été incluses de façon expresse dans l'accord, ont constitué des renseignements utiles et ont aidé l'une des parties à se faire une idée claire de ce qu'elle ne voulait pas accepter et, par la même occasion ont aidé les deux parties à trouver un terrain d'entente. Signalons également les cas où les données de recherche fournies aux deux parties renferment les éléments d'un accord ou d'une solution à laquelle tendaient les parties sans toutefois pouvoir, et ce pour de très bonnes raisons, exprimer avec précision ce qu'elles voulaient réellement.

Au sujet de ce dernier commentaire, précisons qu'un agent de recherches en relations du travail ne devrait pas se décourager si un accord ou une convention collective à laquelle il a contribué ne semble pas tenir compte des analyses ou des interprétations qu'il a faites, car ses constatations peuvent avoir été très utiles en constituant un échelon indispensable du processus qui a abouti au compromis définitif.

Le milieu de la fonction publique et la négociation collective

Sans perdre de vue ces idées générales, examinons maintenant le contexte des négociations collectives au sein duquel fonctionne le Bureau de recherches sur les traitements.

NOMBRE D'EMPLOYÉS VISÉS PAR LES CONVENTIONS COLLECTIVES

Le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction Publique, monsieur Finkelman, a fait la déclaration suivante au Congrès de l'Alliance de la Fonction Publique qui s'est tenu à Toronto, en janvier 1970 :

« Il ne s'était pas écoulé trois ans depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique que des agents négociateurs avaient été accrédités, à quelques milliers d'employés près, au nom de la Fonction publique tout entière, dont les effectifs se chiffrent, je crois, par quelque 215,000 membres, ce qui n'est guère loin de 100 pourcent. D'autre part, le ministère du Travail rapporte qu'au 1^{er} janvier 1967, des syndicats représentaient environ 32 pourcent des travailleurs non-agricoles rémunérés au Canada et environ 26 pourcent de l'ensemble de la main-d'œuvre. Ces pourcentages n'ont fluctué que d'une fraction depuis deux ans ».

« Il est évident que dans la mesure où l'opposition de l'employeur aurait pu affecter les progrès du syndicalisme, ce genre d'opposition, eu-t-il existé dans la Fonction publique, devait le céder effectivement à l'ordre public. D'ailleurs, si on voulait apporter une preuve de plus à l'appui de cette conclusion, il suffirait de mentionner à quel point le syndicalisme a progressé chez ceux qu'on appelle les cols blancs et les travailleurs de profession, dans ce secteur où en plus de constater

chez certains employés, peu d'empressement à donner leur adhésion aux syndicats, on peut s'attendre de nos jours à une forte opposition de l'employeur à l'organisation syndicale. Or, dans la Fonction publique, c'est presque à 100 pourcent que ces employés sont maintenant syndiqués. Dans les secteurs qui ne relèvent pas de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique, 15 pourcent à peine de la totalité des employés de bureau au Canada sont assujettis à des conventions collectives. Si nous établissons une autre comparaison, en faisant abstraction de la Fonction publique fédérale nous verrons que 25 pourcent seulement des employés de l'administration publique au Canada bénéficient de la négociation collective. (Statistique préliminaire publiée par la Division des relevés, Direction de l'économie et des recherches, ministère fédéral du Travail) » 2.

Outre ce commentaire d'une indéniable signification, il faut rappeler que la fonction publique fédérale, composée surtout d'employés de bureau, est presque entièrement syndiquée, y compris un certain nombre d'employés professionnels qui, dans le secteur privé, sont rarement syndiqués. Dans notre fonction publique également, une grande variété d'occupations sont exercées presque parallèlement et ce sous le régime de la convention collective.

Une allocation du directeur du Bureau de recherches sur les traitements, aborde cet aspect de la question en termes plus précis encore :

« Presque deux cent cinquante mille fonctionnaires en tout relèvent de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique. Elle vise les employés professionnels, les surveillants, les employés de bureau de tous genres, catégories qui représentent environ 80,000 travailleurs administratifs. De plus, toutes sortes de professions spécialisées sont représentées dans le groupe des fonctionnaires fédéraux qui bénéficient maintenant pleinement des résultats des négociations collectives pour la première fois dans l'histoire sociale. Ces divers fonctionnaires sont des hommes de sciences, ingénieurs, professeurs, agents des affaires extérieures, contrôleurs de la circulation aérienne, tout comme des personnes employées plus classiquement aux écritures ou dans l'administration. Toutes ces professions fort variées sont un terrain fertile pour les décisions prises à la suite de négociations collectives et qui créent des précédents, décisions dont l'influence risque de se faire sentir même hors de la Fonction publique³.

² FINKELMAN, Jacob, « Considérations sur la négociation collective dans la Fonction publique du Canada », *Revue du Service civil*, volume XLIII, No. 1, mars 1970, p. 19.

³ *Commentaires sur la situation des négociations collectives dans la Fonction publique du Canada*, allocution de monsieur T.J. WILKINS, Directeur du Bureau de recherches sur les traitements, prononcée lors d'une réunion du chapitre de Toronto de l'Association des administrateurs du personnel de la Fonction publique, p. 3 (octobre 1969).

LA DIVERSITÉ DES OCCUPATIONS

On peut dire au sujet de l'observation qui vient d'être citée et du moins en ce qui concerne la Fonction publique fédérale, que la négociation collective, en grande partie, est non seulement centralisée mais *diversifiée*, en fonction du nombre des occupations et des fonctions qu'elle couvre. Nous croyons que cette diversité ajoute à l'importance du cadre dans lequel fonctionne notre régime de négociation collective. En effet, en considérant l'aspect dynamique de la négociation collective, il est certain que les conventions collectives vont s'influencer. En termes hypothétiques mais non utopiques, si dans le secteur privé l'on peut considérer que certaines dispositions négociées au sujet du problème de la sécurité dans la construction pourraient s'appliquer également au problème de l'évolution technique dans l'industrie textile ou vice-versa, il n'est pas tout-à-fait impossible que dans la Fonction publique, les conditions négociées à l'intention des ingénieurs, par exemple, puissent s'appliquer aussi aux enseignants, commis ou spécialistes d'ordinateur, ou vice-versa. Il y aurait lieu ici d'étudier l'effet que la proximité des conventions collectives dans la Fonction publique peut avoir sur la possibilité de transférer les dispositions, voire les expériences, d'un groupe d'occupations à un autre ⁴.

INFLUENCE POSSIBLE EXERCÉE PAR LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE DANS D'AUTRES SECTEURS

Ceux qui admettent cette dynamique interne (sur laquelle il faudra bien entendu faire plus de recherche) du processus de la négociation collective dans la Fonction publique, doivent également reconnaître l'influence possible de ce processus sur les secteurs extérieurs à la Fonction publique. À cet égard, le commentaire suivant est fait dans le dernier rapport annuel de la *Commission des Relations de Travail dans la Fonction Publique* :

« Il est indéniable que l'établissement d'un régime de négociations collectives dans la Fonction publique est un événement de grande importance, vu que certains des principaux facteurs ambiants et des

⁴ Cette possibilité de transférer, dans le contexte de la négociation collective, les expériences d'un secteur d'occupations à un autre repose en partie sur la supposition que certains problèmes du monde du travail sont en essence plus ou moins semblables, indépendamment, du contexte occupationnel. Cette supposition, à notre avis, se rattache aux vues du professeur Everett Hughes qui a traité dans un essai de l'attitude qu'il convient d'adopter dans l'étude des emplois :

« Il faut nous défaire de tous les concepts qui nous empêchent de voir que les problèmes essentiels des travailleurs sont tous les mêmes, qu'ils travaillent dans quelque laboratoire célèbre ou dans la plus désordonnée des salles de cuves d'une manufacture de cornichons. Tant que nous n'en serons pas venus à adopter un point de vue et une conception qui nous permettront de comparer le vendeur de bric-à-brac au professeur, sans être portés à dénigrer l'un et à favoriser l'autre, nous ne pourrons faire du bon travail dans ce domaine ». (Voir *Men and Their Work*, par Everett C. Hughes, Harper, 1958, p. 48).

objectifs établis qui ont une influence sur les négociations collectives et sur la nature des conventions collectives conclues dans la Fonction publique diffèrent nettement de ceux que l'on trouve dans le secteur privé. Outre le caractère particulier du milieu ambiant de la Fonction publique, l'innovation que représentent les négociations collectives dans ce secteur est aussi un facteur qui peut porter à croire, et fort justement d'ailleurs, que certaines des conventions déjà conclues entre les parties ou qui sont à la veille de l'être auront force de précédent et pourront par conséquent avoir une influence très grande sur les conventions conclues subséquemment. Quant à dire si cette valeur de précédent s'applique dans certains cas aux négociations collectives dans le secteur privé ce pourrait être une hypothèse qui, avec le temps, serait de plus en plus facile à vérifier »⁵.

LE MILIEU DE LA FONCTION PUBLIQUE ET LE RÔLE DE LA RECHERCHE

En ce qui concerne précisément le rôle de la recherche et de l'information dans la négociation collective, arrêtons-nous brièvement à une autre caractéristique propre au milieu de la Fonction publique, par rapport au secteur privé.

On peut raisonnablement supposer qu'un employeur du secteur privé hésitera, pour de très bonnes raisons (dont l'une est la protection de la position concurrentielle de son entreprise), à dévoiler en détail aux autres employeurs et en particulier à ses concurrents, les raisons pour lesquelles certaines dispositions négociées ont admirablement bien réussi à, par exemple, maintenir le moral de ses employés et à favoriser l'utilisation efficace de son personnel. Cette répugnance à échanger des renseignements avec d'autres employeurs est, dans certains cas, liée à la nature concurrentielle du régime dans lequel les employeurs privés évoluent généralement.

Entre autres facteurs, l'on peut croire que l'importance manifestement moindre de la concurrence économique au sein de la Fonction publique facilitera l'échange d'informations d'une unité de négociation à l'autre. Dans ce genre de contexte, le rôle de la recherche pourrait d'une part être facilité, ce qui, d'autre part, rendrait la recherche d'autant plus utile au processus de la négociation collective.

Nous sommes d'avis qu'une plus grande liberté dans le domaine de l'information, telle que nous en envisageons la possibilité, donnerait naissance à des études du processus de la négociation collective dans la Fonction publique dont les constatations pourraient également servir aux employeurs et aux syndicats du secteur privé où les résultats des recherches

⁵ Deuxième rapport annuel, *Commission des Relations de Travail dans la Fonction Publique*, p. 49.

sur la négociation collective ne se prêtent pas toujours à une large diffusion. Ceci n'est évidemment qu'une suggestion.

Le rôle du bureau de recherches sur les traitements

Dans le contexte de la négociation collective dans la Fonction publique, le Bureau de recherches sur les traitements joue indubitablement un rôle de premier ordre. À l'intention de ceux qui aimeraient lire un compte rendu bien documenté et détaillé de l'évolution, au cours des années, du rôle du Bureau de recherches sur les traitements, attirons l'attention sur l'article de T.J. Wilkins, sur le *Bureau de recherches sur les traitements*, publié dans la *Revue du Service civil* de septembre 1967, et sur la dissertation de Robert Giroux, de l'Université d'Ottawa, sur la *Détermination des traitements dans la Fonction publique canadienne*. Enfin le rôle actuel du Bureau de recherches sur les traitements a récemment fait l'objet d'un exposé de K. Scobie, intitulé : *The Role and Function of the Pay Research Bureau*.

LE RÔLE CHANGEANT DU BUREAU DE RECHERCHES SUR LES TRAITEMENTS

Même si l'on vient de faire allusion à l'article de T.J. Wilkins sur le Bureau de recherches sur les traitements, peut-être serait-il approprié d'en citer ici quelques extraits :

« L'un des principes dont s'inspire le programme de la Fonction publique du Canada en fait d'étude des traitements, consister à s'assurer qu'en général les taux de rémunération et autres conditions d'emploi correspondent aux conditions analogues qui ont cours pour des travaux de même catégorie dans le secteur privé. La tâche de suivre l'évolution de cette politique des salaires se révèle de plus en plus difficile en cette période de changements rapides des salaires ; aussi, insiste-t-on davantage sur la recherche salariale en tant que fonction importante et distincte. Fondamentalement, la recherche salariale exige la compilation de données à jour sur la rémunération et autres conditions d'emploi ».

« C'est en septembre 1967 qu'on a institué le Bureau de recherches sur les traitements dont le rôle consistait à fournir des renseignements objectifs au sujet des traitements, des avantages sociaux dévolus aux fonctionnaires et des conditions de travail, aussi bien en dehors qu'au sein de la Fonction publique. Ces renseignements, le Bureau devait les communiquer à des intervalles appropriés qui, par la suite, ont coïncidé avec les dates du programme gouvernemental de révision cyclique des traitements et, autant que possible, en se fondant sur les tendances de base.

« Le Bureau était censé fournir ce genre d'information aux principales associations de fonctionnaires et aux divers organismes gouverne-

mentaux qu'intéressait la fixation des salaires. Un des éléments intrinsèques de la recherche en matière de salaire que le Bureau a mis au point consistait à appareiller les tâches, c'est-à-dire à s'assurer que les données salariales recueillies correspondaient à des emplois comportant des fonctions et des responsabilités analogues dans le secteur privé. Contrairement à la pratique qui domine même aujourd'hui dans l'industrie et d'autres pouvoirs publics au Canada, le Bureau de recherches sur les traitements s'est écarté des méthodes de détermination des salaires, afin d'accroître l'objectivité de ses constatations et sa liberté d'action. Souvent mal compris, on ne saurait trop insister sur ce point. Le Bureau fournit des renseignements à jour, objectifs et impartiaux ; en réalité, il ne fixe pas d'échelles de salaire et ne recommande pas de modifications à ces échelles. Qu'un redressement de la rémunération des fonctionnaires s'impose ou non lorsqu'il existe des écarts par rapport au secteur privé, écart constaté par le Bureau de recherches sur les traitements, c'est à l'employeur et au représentant des employés de régler la question, par voie de négociations ».

« En mars 1967, la promulgation de la Loi sur la négociation collective a permis au gouvernement d'assurer le maintien d'un bureau indépendant d'étude sur les traitements, sous les auspices de la nouvelle Commission des relations de travail dans la Fonction publique. L'initiative qu'on a prise de faire passer le Bureau de recherches sur les traitements de l'autorité administrative de la Commission de la Fonction publique à celle de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique visait à intensifier l'aptitude du Bureau à diriger ses affaires de manière impartiale et dans une atmosphère d'indépendance. En ce qui concerne les négociations collectives, le Bureau a pour mandat précis de répondre aux besoins des parties intéressées à la négociation collective, dans la mesure où ces ressources le lui permettent ; le Bureau doit également mettre ces constatations à la disposition de l'employeur et de l'agent de négociation accrédité. En général, le Directeur a une autorité plus étendue lorsqu'il s'agit d'établir des politiques et des pratiques appropriées en vue de déterminer et de modifier un programme d'études de base et de répondre aux demandes spéciales. Cependant, il existe une exigence prépondérante selon laquelle il doit y avoir consultation régulière entre les représentants des fonctionnaires et les agents négociateurs accrédités pour assurer que leurs besoins figurent dans le programme du Bureau, compte tenu de la limitation des ressources de ce Bureau ».

« Essentiellement, le Bureau demande à une multitude de dirigeants d'entreprises, d'un bout à l'autre du pays, de lui fournir des précisions concernant la rémunération et les salaires, les conditions de travail, les échelles de paye et les programmes de classification. Souvent, ce genre de précisions qu'obtient le Bureau de recherches sur les traitements n'est fourni à aucun autre organisme d'enquête. Ces précisions sont données à titre strictement confidentiel et pourvu que ce que telle ou telle compagnie révèle ne sera pas dévoilé distinctement dans les rapports finaux du Bureau de recherches sur les traitements. Les chefs d'entreprises interrogés fournissent des précisions sous réserve également que

les rapports du Bureau, même s'ils représentent le produit analytique de chiffres émanant de nombreuses entreprises, soient distribués d'une manière confidentielle et qu'on n'en fasse qu'un emploi judicieux. La confiance que les entreprises éprouvent à l'endroit du Bureau est un élément sans lequel ce dernier ne pourrait obtenir la collaboration du secteur privé, chose essentielle au Bureau pour fournir des données comparatives dont les parties intéressées aux conventions collectives ont besoin »⁶.

LE COMITÉ CONSULTATIF DE LA RECHERCHE SUR LES TRAITEMENTS DU BUREAU DE RECHERCHES SUR LES TRAITEMENTS

Dans ce nouveau contexte de négociations collectives au sein de la Fonction publique, le *Comité consultatif de la recherche sur les traitements* du Bureau de recherches sur les traitements, joue certainement un rôle permanent et important. Présidé par monsieur Georges E. Gauthier, Vice-Président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique, ce Comité se compose de représentants des employeurs et des associations d'employés et a pour fonction principale de donner des avis sur la portée, l'importance et certains autres aspects du travail du Bureau dans le processus préparatoire à la négociation. Il ne fait aucun doute qu'il contribue énormément à créer un climat propice où le degré d'information et les renseignements communiqués permettent à la négociation collective de fonctionner de façon constructive. À long terme, ce Comité peut représenter une expérience importante dans la consultation patronale-syndicale en fournissant des informations pertinentes et utiles et constituer, de ce fait, dans le cadre du travail d'information du Bureau de recherches sur les traitements, une innovation valable dans le domaine des relations du travail au Canada.

L'indépendance dont jouit le Bureau de recherches sur les traitements se reflète dans le mécanisme équilibré de consultation qui vient d'être décrit, dans les responsabilités du directeur du Bureau, que définit l'article qui vient d'être cité, et dans les attributions du Bureau, dont un exemplaire a été annexé au présent article⁷.

⁶ WILKINS, T.J., « Bureau de recherches sur les traitements », dans la *Revue du service civil*, septembre 1967.

⁷ Entre autres tâches, le directeur est autorisé, en vertu des attributions du Bureau de recherches sur les traitements, « à déterminer et de temps à autre modifier un programme fondamental d'études, et à répondre, dans les limites et les conditions qu'il juge raisonnables, aux demandes des employeurs et des représentants accrédités d'employés concernant des tableaux spéciaux non prévus dans le programme de base. Les mêmes attributions précisent que le directeur consultera régulièrement les représentants des employeurs et les agents négociateurs accrédités pour s'assurer, compte tenu autant que possible des limites des ressources du Bureau, que leurs besoins sont compris dans le programme du Bureau ».

L'IMPORTANCE GRANDISSANTE DE LA RECHERCHE INDÉPENDANTE EN RELATIONS DU TRAVAIL

Lorsque l'on observe les relations du travail dans la plupart des secteurs privés et publics, l'on se rend compte que la recherche indépendante est de plus en plus utilisée comme moyen auquel on a recours pour soutenir le processus de la négociation collective. Probablement en raison du fait que ce sont surtout les conflits qui, dans les relations du travail, font l'objet des manchettes, l'on n'a peut-être pas accordé aux exemples de recherches conjointes et planifiées, toute l'attention qu'ils méritaient. Et bien que dans ce domaine, le rôle que joue le Bureau de recherches sur les traitements soit peut-être l'un des plus connus et des plus significatifs, il est loin d'en être le seul exemple.

Récemment, suite à une entente conclue entre la Compagnie de Téléphone de Colombie-Britannique et la Fédération des Employés du Téléphone de cette province, une firme de conseillers en administration a été chargée d'entreprendre un relevé objectif des poste du bureau à l'intérieur de l'unité de négociation. Des discussions ont eu lieu entre la Compagnie, la Fédération et les conseillers en administration afin de discuter de la nature de l'étude. L'on pourrait mentionner que ce relevé a été préparé suite à une entente qui avait été conclue durant les négociations entre l'employeur et la fédération. Jamais on n'envisagea la possibilité d'utiliser les résultats du relevé pour des négociations futures. Il s'agissait plutôt d'un relevé destiné à relater des faits de façon à fixer des « postes-repères »⁸ dans un domaine professionnel qui intéressait à la fois la Compagnie et la Fédération.

Le ministère du Travail a également décidé d'exploiter la recherche indépendante en établissant, il y a quelques années, le Service consultatif de la main-d'oeuvre, qui fait maintenant partie du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. On se rappellera que l'une des principales raisons à la source de ce nouveau service était la nécessité de prendre des mesures appropriées bien avant les déplacements de travailleurs causés par l'évolution industrielle. Un autre principe, tout aussi important, était, là où un syndicat avait été formé, l'appui donné à la consultation patronale-ouvrière pour évaluer les conclusions et les propositions résultant de la recherche menée, et concernant le processus d'adaptation aux changements de la technique industrielle. L'on se souviendra sans doute que les employeurs et les syndicats ont pu disposer d'une aide financière pour effectuer des recherches sur le perfectionnement de la main-d'oeuvre en prévision

⁸ Bench-mark job matches.

des changements technologiques. Il ne fait aucun doute que les recherches entreprises grâce à cette aide (et il en existe bien des exemples), étaient de nature pratique et étaient indépendamment menées.

De plus, les nouvelles lois, telle que la loi adoptée dans la province de Québec et en vertu de laquelle un préavis doit être donné avant tout changement technologique, vont, probablement, également encourager et favoriser la recherche indépendante, vu qu'elles tendent à encourager la planification à long terme pour la mise au point de mesures de transition valables.

Il ne faut pas oublier non plus le rôle de recherche bien établi et reconnu que remplit la Direction de l'économie et de la recherche au ministère fédéral du Travail où, depuis longtemps, un personnel nombreux est utilisé de façon très positive afin d'assurer un genre de climat au sein duquel on peut facilement déceler et résoudre les problèmes qui se posent dans le domaine des relations du travail et dans les domaines connexes.

Pour résumer, on peut probablement invoquer un certain nombre de raisons pour expliquer l'importance grandissante de la recherche indépendante dans le domaine de la négociation collective. Deux principaux facteurs peuvent être dégagés : l'intérêt public étant en jeu dans un nombre croissant de différends de travail, il est d'autant plus important pour les parties de connaître les faits en cause à partir desquels les ententes pourront être conclues plus facilement et plus rapidement. Deuxièmement, certains événements du domaine des relations du travail (les changements technologiques, par exemple) peuvent avoir des répercussions sociales de grande envergure et en rapport avec ces développements, il faut signaler le fait que les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'ils ont la responsabilité d'atténuer, sinon d'éliminer, les effets néfastes de certains changements économiques et industriels.

La fonction « recherche » au sein du Bureau de recherches sur les traitements

Avant d'aborder en termes précis les activités de la Division des recherches du Bureau de recherches sur les traitements, nous pourrions donner une idée de la façon dont nous avons envisagé cette fonction de recherche. Avec la permission de notre directeur, nous présenterons ici des extraits d'un mémoire que nous lui soumettions et qui traite de la façon dont nous concevons le rôle de la recherche dans le milieu de la négociation collective dans la Fonction publique.

Ces vues, qui dans une très large mesure sont toujours nôtres, sont entièrement personnelles :

« Pendant mon année d'études à l'Université de Toronto, j'ai choisi d'étudier les nouvelles façons d'aborder le monde du travail qui font systématiquement l'objet de divers cours avancés en sciences sociales, et sont aussi activement appliquées dans plus d'un secteur de l'industrie canadienne. Je veux parler de l'étude du comportement dans l'administration du personnel et les relations de travail, approche qui non seulement vise les concepts traditionnels relatifs aux traitements et aux conditions de travail mais vise aussi les principes modernes de gestion fondés sur la satisfaction personnelle des employés et l'avancement de leur carrière ».

« Fait particulièrement intéressant, cette nouvelle approche résulte, jusqu'à un certain point, de l'arrivée en grand nombre, sur le marché du travail, de jeunes employés mieux instruits et dont les perspectives d'avenir, au cours de leur stage dans les écoles secondaires, les collèges ou les universités, ont été quelque peu consolidées et élargies. Plus précisément, il est maintenant reconnu dans le monde du travail qu'un traitement intéressant ne suffit plus à attirer et à retenir les jeunes employés dans un poste ou un milieu donné. En plus d'offrir des traitements alléchants, on prend des mesures très pratiques pour favoriser le sentiment de satisfaction personnelle des employés et comme les spécialistes du comportement l'appellent, leur sentiment de réalisation personnelle ».

« Compte tenu des observations générales qui précèdent, trois facteurs méritent d'être retenus : premièrement, la Fonction publique du Canada engage de jeunes fonctionnaires dont les années d'études ont consolidé et élargi les perspectives d'avenir ; deuxièmement, ces jeunes fonctionnaires entrent au service de la Fonction publique au moment où la négociation collective devient le principal processus de fixation des conditions de travail ; troisièmement, la négociation collective dans le secteur public, tout comme dans le secteur privé, peut inhiber ou stimuler la motivation des employés »⁹.

« Inutile de dire que l'observation qui précède a des répercussions certaines et à mon avis importantes sur tout programme de recherche entrepris au Bureau de recherches sur les traitements, la principale étant que ces programmes de recherches doivent avoir une orientation équilibrée et plus précisément doivent porter tant sur les facteurs auxquels il vient d'être fait allusion que sur les conditions salariales et d'emploi. En termes concrets, ces programmes doivent favoriser le processus de la négociation collective en l'aidant à fournir non seule-

⁹ En ce qui concerne le facteur possible d'inhibition, certains spécialistes du comportement considèrent par exemple que la rigidité de certaines dispositions d'ancienneté dans le secteur privé, en entravant la mobilité professionnelle des employés, peut les empêcher d'accomplir différentes sortes de tâches et de ce fait peut nuire à leur perfectionnement et à leur satisfaction au travail.

ment des résultats souhaitables dans le domaine des traitements mais également en assurant le genre de convention collective que requièrent les perspectives de carrière plus étendues des fonctionnaires, particulièrement des fonctionnaires qui sont nés, qui ont été élevés et instruits à une époque d'abondance ».

« En terminant, je crois que si on accuse souvent la négociation collective dans le secteur privé de donner des résultats qui vont parfois à l'encontre de la satisfaction personnelle des employés à leur travail, la négociation collective dans le secteur public, encore toute récente, a peut-être plus la possibilité d'innover et d'être en accord avec son époque. La négociation collective du secteur public pourrait peut-être servir d'exemple à la négociation collective du secteur privé en ce qui concerne justement la satisfaction des employés au travail ».

L'extrait qui vient d'être cité ouvre bien entendu des perspectives étendues pour l'orientation de nos efforts de recherche. À brève échéance et compte tenu de la pénurie de personnel, nous avons dû concentrer nos efforts de recherche sur les priorités connues, la première, fondée sur les demandes reçues, étant une analyse approfondie du processus de la négociation collective et des conventions collectives dans la Fonction publique.

UNE PRIORITÉ: L'ANALYSE DU PROCESSUS DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

En ce qui concerne l'analyse des conventions collectives, une méthodologie expressément adaptée à la teneur de nos conventions a été mise au point et est actuellement à l'essai¹⁰. Il est certes permis d'envisager que dans un avenir prochain des articles descriptifs et analytiques portant sur quelques-unes des plus importantes dispositions des conventions collectives de la Fonction publique, seront publiés. Bien que la méthodologie mise au point au cours des années par d'autres organismes gouvernementaux, et en particulier par le ministère fédéral du Travail, ait été utilisée, nous nous sommes vite aperçus, compte tenu des nombreuses demandes *très précises* qui ont été reçues sur la teneur de nos conventions, qu'il fallait élaborer notre propre façon de procéder.

D'aucuns pourront craindre la multiplication des efforts dans le domaine de l'analyse des conventions collectives. Toutefois, la négociation collective étant aussi récente qu'elle l'est dans la Fonction publique fédérale,

¹⁰ Pour connaître les éléments essentiels de certaines dispositions des conventions collectives conclues dans la Fonction publique, voir le document mentionné à la note 5.

nous devons adapter nos outils analytiques à notre milieu. Il ne faut certes pas insister outre mesure sur ce point mais il est permis de penser qu'il existe un certain degré de similarité entre les processus humains, comme la négociation collective, et les êtres humains eux-mêmes. En effet, à l'instar des êtres humains qui ont besoin dans leur enfance de l'attention individuelle du foyer avant de s'engouffrer dans le système scolaire qui est beaucoup plus vaste, les nouveaux processus requièrent dans leur phase initiale de développement, une attention particulière et spéciale. De toute façon, nous avons l'occasion unique, de faire des analyses indépendantes et approfondies sur un échantillon relativement réduit de conventions collectives.

L'analyse des conventions collectives de la Fonction publique soulève le problème du milieu auquel celles-ci s'appliquent. Notre régime centralisé et diversifié de négociation collective donne naissance à une grande variété de situations, ce qui oblige les conventions collectives conclues dans la Fonction publique fédérale à tenir compte de plusieurs types de situations. Deux dimensions de base entrent en jeu : l'étendue des unités de négociation et les occupations. Par exemple, les conventions collectives de la Fonction publique fédérale, comme celles d'autres fonctions publiques, peuvent viser en même temps les employés qui travaillent dans l'atmosphère agitée des centres urbains et d'autres qui travaillent dans le climat plus calme du milieu rural ou semi-rural.

Nos conventions peuvent également s'appliquer d'une part à des employés qui travaillent dans des régions où l'un des objectifs majeurs des politiques de relations de travail dans un certain nombre de compagnies est la satisfaction au travail d'employés généralement bien rémunérés ; d'autre part ces mêmes conventions collectives peuvent s'appliquer à des employés de régions où, en raison de conditions économiques moins favorables, la préoccupation presque unique demeure, selon une expression des sciences du comportement, les « besoins inférieurs » des employés, c'est-à-dire leur rémunération.

En raison de la variété des occupations qu'embrasse la Fonction publique fédérale, un plus grand nombre de secteurs délicats vont probablement surgir sous l'action de facteurs économiques et sociaux. Par exemple, le fonctionnaire fédéral dont l'emploi consiste à élaborer des programmes d'information, que ce soit sous forme écrite, orale ou filmée, peut être influencé, en formulant ses propres revendications, par le phénomène qu'il doit observer et sur lequel il doit présenter un rapport. De façon hypothétique, par exemple, un cinéaste chargé de présenter

une description visuelle d'un phénomène social ou économique peut-il être jusqu'à un certain point influencé dans son propre comportement au cours de la négociation collective, par certaines des choses qu'il a dû observer et analyser ?

Certains faits sociaux peuvent également influencer la teneur des conventions de la Fonction publique fédérale. Des cas de plus en plus fréquents d'agitation dans les pénitenciers pourraient, hypothétiquement parlant, donner lieu à des demandes visant à inclure dans les conventions collectives, des dispositions nouvelles ou spéciales qui s'appliqueraient non seulement aux gardiens, mais aussi aux autres fonctionnaires régulièrement appelés à travailler dans des pénitenciers.

Si ce qui précède a quelque valeur sociale, il faut s'attendre à ce que ce genre de facteurs aient également des conséquences monétaires. De toute façon il est possible que ce genre de situations puissent exiger une recherche bien planifiée pour l'élaboration de mesures et de dispositions de transition, si le besoin s'en fait sentir.

LE BESOIN CROISSANT DE DONNÉES EN NÉGOCIATIONS COLLECTIVES : UNE SUGGESTION

D'un point de vue pratique et immédiat, étant donné la nature centralisée et diversifiée de notre régime de négociation collective et également la complexité généralement croissante des points soulevés au cours de la négociation collective, l'on peut certes envisager qu'il sera nécessaire de fournir des renseignements et des données plus précises sur un plus grand nombre de dispositions, et sans doute plus rapidement qu'auparavant.

Par conséquent, ne faudrait-il pas, en plus d'analyser la teneur des conventions collectives, comme on le fait actuellement, procéder, à l'aide des ordinateurs disponibles aux différents ministères du Travail et aux universités McGill et Laval, à une évaluation coordonnée de certaines *pratiques* de négociation collective dans des secteurs choisis, qui serait en quelque sorte une analyse des expériences découlant de l'application de certaines dispositions. Cet exercice pourrait ouvrir la voie à l'évaluation — qui nous paraît essentielle — du rôle réel ou possible que joue la négociation collective dans l'accroissement de la productivité.

Expliquons ce qui vient d'être dit en prenant, d'une façon très préliminaire, l'exemple d'une clause visant le recyclage des travailleurs. L'approche analytique — ceci n'est évidemment qu'une ébauche — visant à examiner l'usage que l'on a fait de cette clause pourrait se présenter

comme suit : *Clause Non-Utilisée — Motifs* : (1) Aucun changement nécessitant son utilisation ; (2) Non-utilisation due à la mauvaise qualité de la clause, et au manque d'entente quant à sa modification possible pendant la durée de la convention ; (3) Non-utilisation due à l'hostilité ou au manque d'intérêt des travailleurs ou d'un groupe de travailleurs ; etc. *Clause Utilisée — Résultats* : (1) Résultats positifs immédiats ; (2) Résultats positifs après période de « rodage » ; (3) Résultats mitigés : dus à l'hostilité ou manque d'intérêt de certains travailleurs ; etc.

ÉTUDES SUR LES TENDANCES DES TRAITEMENTS ET DES SALAIRES DANS LA FONCTION PUBLIQUE ET DANS D'AUTRES SECTEURS

Un autre aspect important de notre travail de recherche est l'analyse des modifications de traitements des fonctionnaires, à la suite de négociations collectives. Des études sont préparées sur les tendances des salaires et des traitements ; un de ces rapports vient de paraître¹¹ et un autre sera publié sous peu. Ces études se basent sur l'analyse des relevés effectués par le Bureau de recherches sur les traitements et portant sur certaines occupations du secteur privé et de la Fonction publique, et il faut espérer qu'ils seront utiles à l'étude générale des salaires et des traitements au Canada.

En ce qui concerne la recherche future, le domaine suivant pourrait être exploré : la présentation de prévisions aussi précises que possible sur les effectifs de main-d'oeuvre, selon les différentes occupations, dans le secteur de l'administration publique et selon les différents niveaux de gouvernement. En rapport avec cet effort de recherche, il faudra déterminer si oui ou non, et si oui, dans quelle mesure, les changements qui affectent la structure professionnelle de la main-d'oeuvre dans sa totalité ont des répercussions sur la composition des effectifs de la Fonction publique. Pareilles prévisions, si elles se révèlent possibles, favoriseraient certainement la planification de la négociation collective dans la Fonction publique.

D'autres domaines de recherche se présenteront, mais les points qui viennent d'être soulevés suffisent à prouver que la recherche et l'information indépendantes peuvent être très utiles au processus de la négociation collective dans la Fonction publique, comme elles l'ont été et le sont encore dans d'autres secteurs.

¹¹ *Tendances des taux de traitements dans les organismes industriels et autres au Canada, 1^{er} octobre 1958 à 1968*, Bureau de recherches sur les traitements, Ottawa, avril 1970.

Conclusion

En terminant, émettons l'opinion que le Bureau de recherches sur les traitements, fort de sa réputation bien établie d'impartialité et d'indépendance, constitue un milieu idéal pour la planification et l'application de cette recherche, dans l'intérêt public.

BUREAU DE RECHERCHES SUR LES TRAITEMENTS

Attributions

1. Le Bureau de recherches sur les traitements est autorisé à obtenir des renseignements sur les salaires, les gains des employés, les conditions d'emploi et les pratiques connexes prévalant à l'intérieur et à l'extérieur de la Fonction publique, pour répondre aux besoins des partis en négociation ou, dans le cas des groupes d'occupations qui n'ont pas d'agent négociateur accrédité, pour répondre à la demande de l'employeur.
2. Les constatations du Bureau sont accessibles à l'employeur et à l'agent négociateur accrédité en cause, et à d'autres personnes ou agences intéressées si le directeur le juge à propos dans l'intérêt public.
3. Pour éviter le double emploi, quand la chose sera pratique et conforme aux objectifs et aux normes qui le régissent, le Bureau utilisera les données et les installations de recueil et de traitement d'autres organismes de recherche et de statistique de l'État.
4. Le directeur du Bureau est autorisé
 - a) à tracer et, de temps à autre, à modifier les grandes lignes du programme des études ;
 - b) à accéder, dans la mesure et dans les conditions qu'il juge raisonnables, aux demandes faites par l'employeur ou les représentants accrédités des employés pour faire disposer les résultats d'une façon spéciale qui ne figure pas au programme ;
 - c) à établir des politiques et des pratiques d'exécution, y compris celles qui régissent les méthodes de représentation des résultats, la distribution des rapports et la mesure dans laquelle leur contenu doit être considéré comme réservé, et le recouvrement des frais encourus par la production de tables spéciales ;
 - d) au besoin, et selon des ententes appropriées avec les employeurs de la Fonction publique, à inciter les participants à collaborer aux programmes du Bureau de recherches sur les traitements, en répondant à leurs demandes de renseignements et d'enquêtes sur les salaires et les conditions d'emploi dans la Fonction publique.
5. Le directeur discutera régulièrement avec les représentants de l'employeur et les agents négociateurs accrédités pour s'assurer que les programmes du Bureau répondent à leurs besoins, dans la mesure du possible.
6. Le Bureau pourra assumer d'autres tâches connexes que lui confiera le président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique.

(Avril 1967)

THE ROLE OF RESEARCH IN CENTRALIZED BARGAINING : THE PAY RESEARCH BUREAU.

INTRODUCTION : GENERAL OBSERVATIONS

The Function of Research

This article might be started by offering some thoughts of a general nature, since its topic rests on a fundamental premise which is that independent research is a useful function in collective bargaining.

First, while recognizing that the fact that a collective bargaining system is centralized or decentralized, can have definite implications for specific research *objectives*, it could be questioned that the very *function* of research in collective bargaining has to change fundamentally because of the changing context in which it is performed. Research is not only a servicing function, it is also a creative function. For instance, if the structure of collective bargaining can have an impact on the *kinds* of research that are to be conducted, it is also possible that a change in the structure of collective bargaining towards a higher degree of centralization or vice-versa, can be the result of careful research assessment.

Centralization and Decentralization in Collective Bargaining

Secondly, it is submitted here that the concepts of "centralization" and of "decentralization" in collective bargaining must be approached in a realistic and flexible manner.

For example, there may be cases within a centralized structure, where the bargaining process does not appear to be geared to the provision of sufficient attention to local factors ; including local market pressures and forces. An illustration of this is where the centralization of the bargaining system is such that the collective agreement may cease to be the document from which reliable wage and salary information can be extracted for the simple reason that the rates actually paid are often above the centrally negotiated rates, which because of the very structure of the collective bargaining process cannot reflect regional or local market forces. As it is known, such situations have developed in certain contexts outside North-America. On the other hand, and returning to our own setting, more centralized bargaining, may produce master agreements that apply to the total of the bargaining unit and are supplemented by additional documents applying to local establishments, thereby providing attention to local factors. These observations are made for the simple purpose of urging somewhat of a balanced approach to the very concepts of "centralization" and "decentralization".

As a final comment on the desirability of a balanced approach to the concepts of "centralization" or "decentralization" in collective bargaining, the following quotation from a paper delivered by Mr. Robert Sauvé to the 1970 McGill Industrial Relations Conference may be of relevance here :

"In my opinion, the most important phenomenon is the ageing or obsolescence of the collective agreement. The necessity of negotiating working conditions in a context that extends beyond the enterprise is already being felt. We know that

* The comments and remarks presented in this article are strictly personal in nature and are not to be taken as a reflection of the official views or thinking of the Pay Research Bureau or the Public Service Staff Relations Board.

certain employer-employee agreements are bound to involve entire sectors of activity and that they have a part to play in the pursuit of the economic and social aims of the collectivity. However, this does not mean that the collective agreement involving one or more enterprises in particular is about to disappear completely. On the contrary, indeed. Experience in foreign countries is increasingly proving to us that certain problems of the workers must be discussed within a context limited exclusively to the enterprise concerned. The recent agitation in Sweden is an outstanding reminder of the obligation to remain close to the worker and to dispell the many delusions that employers and certain specialists might have... On the other hand, many working conditions must be in harmony with the economic policies and the circumstances of a given sector of activity. Therefore, the happy medium would consist in having negotiations carried out on various levels and according to methods of proceeding corresponding to the very nature of the problems discussed. More and more, we shall have, at our disposal, legal structures adapted to the various types of negotiations as well as to the particular conditions prevailing in each of the large fields of professional activity". (Translation)¹

The Reputation of the Role of Research in Collective Bargaining

A third general thought would be on the reputation of the role of research in collective bargaining. We have on several occasions, heard industrial relations practitioners, including negotiators from both sides, who commend wide respect in view of their proven record of success and skill, question the use of statistical data and other information at the bargaining table, or at conciliation hearings. The accuracy of such statements cannot be questioned in view of the fact that in some specific situations, research information cannot always provide or strengthen the basis for agreement.

What might be feared is the possible emergence, as a result of these statements related to specific events, of a widely-held negative approach to the role of research in collective bargaining and labour relations. Our own experience (for what is worth), and we are sure the experience of many colleagues engaged in independent labour relations research simply do not support such a negative view.

Our approach to the role of research should be balanced and realistic.

To perhaps put it in modest or minimal terms, we feel that even if statistics and other information that are placed on the bargaining table are not to be used as material to be eventually incorporated in the terms of settlement, they might very well help the parties in certain situations and contexts to have a clearer notion of what they do not wish to obtain or to settle for, and thereby help the parties, through a needed process of elimination, to gain a better notion of what they in fact would be prepared to accept.

We clearly recall a case of potentially major and even serious proportions where researched information provided was not specifically incorporated in the settlement that was arrived at, but in addition to providing useful information helped one of the parties in gaining a clearer notion of what they would not wish to settle for, and at the same time helped the two parties to find a common ground for agreement. Not to mention cases where researched information submitted to the parties can just contain the elements of accommodations or solutions the parties were looking for, without having perhaps been able, and for possibly very good reasons, to initially have a very explicit notion of what they actually wanted.

¹ See *Les Relations Industrielles et les Changements Sociaux*, a paper by Mr. Robert Sauvé, Deputy Minister, Québec Department of Labour and Manpower; McGill Industrial Relations Conference, 1970, pp. 31-32.

In relation to this comment, we are tempted to add, incidentally, that a labour relations research officer should never feel discouraged if a settlement or a collective agreement in relation to which he has worked, does not show any sign that some of his analyses or interpretations have been incorporated, for his findings may have been highly useful as an indispensable stepping stone to the final compromise.

THE PUBLIC SERVICE COLLECTIVE BARGAINING ENVIRONMENT

Against the background of these general thoughts, the collective bargaining environment within the Pay Research Bureau functions, might be discussed.

Collective Agreement Coverage

As it was reported by the Chairman of the Public Service Staff Relations Board, Mr. Finkelman, at the Convention of the Public Service Alliance in Toronto, in January, 1970 :

"In a period of a little less than three years since the Public Service Staff Relations Act came into force, bargaining agents have been certified for all but at most a few thousand employees in a Public Service that numbers, I believe, some 215,000 . . . that is, pretty close to the full 100%. On the other hand, the Department of Labour reports that, as of January 1, 1967, trade unions represented about 32% of non-agricultural paid workers in Canada and about 26% of the overall labour force. The percentage has not changed more than fractionally in the last two years".

"It is obvious that, in so far as the growth of employee organization is affected by management opposition, such opposition in the Public Service, if it did exist, was effectively curbed by public policy. Indeed, if additional proof were required of this conclusion, it can be provided by reference to the extent of organization among what are commonly referred to as white-collar workers and professionals, an area where, even apart from the reluctance of some of such employees to join unions, a great degree of employer opposition to unionization is likely to be encountered today. In the Federal Public Service, such employees are now almost 100% organized. In employment that does not come under the Public Service Staff Relations Act, only about 15% of office employees in Canada as a whole are covered by collective agreements. To make another comparison if one excludes the Federal Public Service only about 25% of employees in public administration in Canada enjoy the fruits of collective bargaining. (Preliminary figures released by Surveys Division, Economics and Research Branch, Canada Department of Labour)".²

In addition to this significant comment, it might be observed that we have at the federal level an almost totally organized and predominantly white collar segment including a number of professional employees who in the private sector are only rarely organized. We also have at the federal level a great variety of occupations functioning almost side by side under collective agreement.

Perhaps this last comment could be expressed in more specific terms and a quotation from a presentation by T.J. Wilkins might here be helpful :

"In all, close a quarter million employees come under the umbrella of the Public Service Staff Relations Act. They include professional employees, supervisory employees, office workers in a wide variety of occupations — Furthermore, a great variety of specialized occupations are represented in the total body of federal employees who are now entitled to the full rights of the collective bargaining legislation for the first time in history. They include occupations like scientists, engineers, teachers, foreign service officers, air traffic controllers, as well as the more conventional clerical and administrative occupations. Coverage of these many varied occupations provides a fertile ground for precedent-setting collective bargaining decisions, the impact of which may well extend beyond the context of the Public Service".³

² FINKELMAN, Jacob, "Some Aspects of Public Service Bargaining in Canada", in *The Civil Service Review*, Vol. XLIII, No. 1, March, 1970, p. 18.

³ *Some Comments on the Collective Bargaining Scene in the Public Service of Canada*, an address by T.J. Wilkins, Director, Pay Research Bureau, to the Toronto Chapter of the Public Personnel Association, p. 3, (October, 1969).

Occupational Diversity

Commenting on this last quotation one can, it is felt, accurately state that in the case of the Federal Public Service, collective bargaining for the most part is not only centralized but that it is *diversified* as well in terms of the number of occupations and functions that it covers. This diversity can be considered as adding to the significance of our collective bargaining environment. Indeed, in the context of the dynamics of collective bargaining, one can safely speculate that collective agreements are bound to influence each other. Discussing in hypothetical but not unrealistic terms, it can be stated that it is not unlikely that if in the private sector, what has for instance been negotiated on the problem of safety in construction might be found to be useful with regard to a problem of technological change in textile or vice-versa, it is not necessarily impossible that within the Public Service what has been negotiated for engineers for example can be found to be useful for teachers, clerks or computer specialists, or vice-versa. What might usefully be explored here is the impact that the closeness of Public Service collective agreements can have on the transferability of provisions and even experience, from one occupational stream to another⁴.

Potential Impact of Public Service Bargaining in Other Sectors

If one can recognize these internal dynamics (in need of research of course) of the collective bargaining process in the Public Service, one has also to recognize the potential impact of that collective bargaining process on the non-public service sector. In this respect, the most recent Annual Report released by the Public Service Staff Relations Board, contained the following comment :

"It is beyond doubt that the establishment of a collective bargaining system in a public service context is a development of major significance since some of the key environmental factors and institutional goals that have an impact on collective bargaining and on the nature of the collective agreements reached in the public service are clearly distinct from those that condition collective bargaining and collective agreements in the private sector. In addition to the distinctive characteristics of the public service environment, the very newness of collective bargaining in the federal public service is also a factor that can lead to the well-founded expectation that some of the agreements that are and will be arrived at by the parties may have preceding setting value and may therefore have a marked impact on the nature of some of the agreements subsequently reached. That this precedent setting value might, in some cases, extend to collective bargaining in the private sector could well turn out to be over a period of time and increasingly verifiable hypothesis"⁵.

Regarding specifically the role of research and information in collective bargaining, there is another distinctive characteristic of the Public Service environment which could be briefly discussed, in relation to the private sector environment.

⁴ Such transferability of collective bargaining experiences, from one occupational sector to another, rests of course on the assumption that some problems encountered in the world of work share a good deal of similarity in substance almost regardless of the occupational context. That assumption can, I feel, be somewhat related to what Professor Everett Hughes had to say when, suggesting an approach to the study of occupations, he wrote in one of his essays :

"We need to rid ourselves of any concepts which keep us from seeing that the essential problems of men at work are the same whether they do their work in some famous laboratory or in the messiest vat room of a pickle factory. Until we can find a point of view and concepts which will enable us to make comparisons between the junk peddler and the professor without intent to debunk the one and patronize the other, we cannot do our best work in this field". (See *Men and Their Work*, by Everett C. HUGHES, Harper, 1958, p. 48)

⁵ *Second Annual Report*, Public Service Staff Relations Board, p. 48.

The Public Service Environment and the Role of Research

It is realistic to assume that an employer in the private sector may not, for very good reasons (one of them being the maintenance of the competitive position of his firm), wish to convey in detail to other employers (particularly his competitors) the reasons why some of the provisions he has negotiated have proven to be very successful in terms of his employees' morale as well as in terms of the general utilisation of his work force. That reluctance in exchanging information with other employers is, in some cases, to be related to the competitive nature of the system within which private employers generally operate.

It is submitted her that perhaps among other factors, the obviously lesser importance of inner economic competitiveness within the Public Service would likely make collective bargaining information more easily communicable from one bargaining unit to another. In such a context, it can be suggested that the role of research could be made easier and, as a result, research could become all the more helpful to the process of collective bargaining.

A further point might be suggested. *Within reasonable limits*, studies of the collective bargaining process prepared, as it has been suggested, in the perhaps more fluid informational context in the Public Service could provide findings that would be of practical interest to employers and unions in outside sectors where the results of collective bargaining research might perhaps not lend themselves to wide circulation. The suggestion just made is of course very tentative, and, as such, open for comments.

THE ROLE OF THE PAY RESEARCH BUREAU

Within our Public Service collective bargaining environment, the Pay Research Bureau plans an unquestionably important role. For readers who are interested in a factual and detailed account of the evolving function of the Pay Research Bureau over the year reference is made to the article by T.J. Wilkins on *The Pay Research Bureau*, published in the *Civil Service Review* of September, 1967, and to the dissertation by Robert Giroux, of the University of Ottawa, on *Pay Determination in the Canadian Public Service*. Finally, the present role of the Pay Research Bureau has been recently discussed by K. Scobie in a paper entitled, *The Role and Function of the Pay Research Bureau*.

The Evolving Functions of the Pay Research Bureau

Although reference has just been made to the article by T.J. Wilkins on the Pay Research Bureau, it might be appropriate to submit here parts of some of the perhaps more significant paragraphs of that presentation.

"One of the tenets of the pay policy of the Canadian Public Service is that rates of pay and other terms and conditions of employment within the Service should be generally in line with those prevailing for comparable work outside the Public Service. The task of following this policy has become increasingly difficult in times of rapid changes in rates of pay and has resulted in more emphasis on pay research as a separate and important function. Essentially, the pay research process involves compiling factual data on compensation and other conditions of employment".

"In September, 1957, the Pay Research Bureau was created to provide objective information on pay, employee benefits and working conditions both outside and within the Public Service. It was to do this at appropriate intervals in time later coincided with key dates in the biennial cyclical pay review policy of the Government, and as well on a trend basis where possible. It was to provide this information to the principal staff associations as well as to the various government agencies concerned with pay determination. An intrinsic part of the pay research techniques developed by the Bureau was that of job matching, meaning that the

pay data collected were related to jobs which were similar in duties and responsibilities.

In contrast to the practice prevailing even now in industry and other governments in Canada, the Pay Research Bureau was divorced from the pay determination process in order to enhance the objectivity of the Bureau's findings and its operational independence. This point is often misunderstood and cannot be overemphasized. The Bureau provides factual, objective and impartial information; it does not actually set rates of pay or recommend changes in existing rates. Whether or not compensation for the Public Service is adjusted when differences with private employers are demonstrated by Pay Research Bureau data is a matter for employer and employee representatives to resolve at the bargaining table".

.....
 "In March, 1967, with the promulgation of the collective bargaining legislation, the Government provided for the continuation of an independent Pay Research Bureau under the aegis of the newly-established Public Service Staff Relations Board.

The transfer of the Pay Research Bureau from the administrative jurisdiction of the Public Service Commission to that of the Public Service Staff Relations Board was a move intended to enhance even more the ability of the Bureau to conduct its operations impartially and in an atmosphere of independence. In the collective bargaining era, the Bureau is clearly required to serve the needs of the parties to bargaining to the extent that its resources permit and to make its findings available both to the employer and to the certified bargaining agent concerned. In general, the Director has greater authority to establish appropriate operating policies and practices, to determine and modify a basic program of studies, and to respond to ad hoc requests. There is, however, an overriding requirement for regular consultation with employer representatives and certified bargaining agents to ensure that their requirements are reflected in the Bureau's program within the limits of its resources".

.....
 "Essentially, the Bureau is requesting management in a great many organizations throughout the country to provide data about salaries and wages, working conditions, pay structures and classification plans. This information is often given to the Pay Research Bureau and to no other survey organizations. It is furnished on the understanding that it will be treated in confidence and that the input of individual companies will in no way be revealed in the final reports of the Pay Research Bureau. It is furnished also on the understanding that these reports, even though they represent a distillation of data from many organizations, are distributed on a confidential basis and used in a highly responsible manner. The trust of individual companies is an important commodity without which the Bureau could not obtain the co-operation which is essential if it is to provide the comparative data needed by the parties to bargaining"⁶.

The Advisory Committee on Pay Research

In this new context of collective bargaining in the Public Service, the continuing and important role of the *Advisory Committee on Pay Research* of the Pay Research Bureau, should certainly be emphasized. This Committee, under the Chairmanship of Mr. George E. Gauthier, Vice-Chairman of the Public Service Staff Relations Board, comprises representatives of the Employers and of the Staff Associations, and its principal function is to advise on the scope, priority and other aspects of the Bureau's work, in preparation for collective bargaining. There is no doubt that this Committee makes an extremely valuable contribution towards the development of an informed and factual climate within which collective bargaining can function constructively. In the longer perspective, such Committee may well represent an experiment of significance in the field of employer-employee consultations for the development of relevant and useful information, and it may therefore constitute as part of the Pay Research Bureau total fact-finding effort, a development of significance in the field of labour relations in Canada.

The independent character of the Pay Research Bureau can be illustrated by the balanced consultative mechanism that has just been described and also by the responsibilities of the Director of the Bureau as outlined in the article that has

⁶ WILKINS, T.J., "The Pay Research Bureau", in the *Civil Service Review*, September, 1967.

been quoted and also in the terms of reference of the Bureau, copy of which is attached to this article ⁷.

The Increasing Importance of Independent Research in Labour Relations

Observing the labour and staff relations scene today in most of the public and private sectors leads one to believe that this independent research and survey role is a method of support to the process of collective bargaining which has been more and more frequently used. Probably due in part to the fact that the conflict aspect of the industrial or staff relations process has been stressed by news media, the increasingly frequent use of jointly planned research and survey efforts has perhaps not received the kind of attention that it deserves.

Although the Pay Research Bureau's role is one of the perhaps better known and even most significant efforts in this area, it is by no means the only instance of it. Recently, as a result of formal understanding between the British Columbia telephone company and the Federation of telephone employees of British Columbia an independent management consultant firm was retained to undertake an objective survey of clerical positions within the bargaining unit. Discussions were held between the company and the federation and the consultants to discuss the scope of the study. It might be mentioned here that the survey was conducted as a result of a commitment made during negotiations between the employer and the federation; at no time was any consideration given to the possibility of the survey result being used for future negotiations. It was more of a fact finding survey to help develop bench-mark job matches in the area of mutual interest.

Another instance of the use made of independent research was the establishment some time ago of the Manpower Consultative Service by the Federal Department of Labour, a service which is now part of the Department of Manpower and Immigration. It may be recalled here that one of the key principles behind the establishment of this new service was that appropriate steps should be taken well in advance of work displacement resulting from industrial change. And another equally important principle was that where there was a union, a joint union-management approach should be followed with respect to research assessment and plans for dealing with the adjustment process to industrial change. As will also be recalled, steps were taken to provide financial assistance to employers and unions for research on manpower development in advance of changes in technology. There is no doubt that the type of research that has been carried out with such support (and there has been many instances of it) is problem-solving and independent in nature.

Furthermore, recent legislation such as that adopted in the Province of Quebec regarding advance notice to be provided in cases of technological change might also encourage and promote the use of independent research because such legislation

⁷ Aside from other responsibilities, it will be noted here that the Director is authorized under the P.R.B. terms of reference to: "determine, and from time to time to modify, a basic programme of studies; to respond, within such limits and under such conditions as he considers reasonable, to request from accredited employer or employee representatives for special tabulations not called for by the basic programme. The same terms of reference also specify that: "the Director will consult regularly with employer representatives and certified bargaining agents to ensure that, as far as possible within the limits of the Bureau's resources, their requirements are reflected in the Bureau's programme".

can be expected to be an incentive to advance planning in order to work out successful adjustment processes.

What should also be emphasized is the well established and widely recognized research role of the Economics and Research Branch of the Canada Department of Labour where, for a long period of time, substantial staff resources have been very positively used to provide the kinds of factual climates conducive to problem identification and problem solving in labour relations, and related fields.

In summing up, it can be argued that there are probably a number of reasons why independent research and fact finding become of increasing importance in the field of collective bargaining. Two major factors might perhaps be singled out: the fact that the public interest is at stake in an increasing number of employer-employee disputes increases the need for wideranging factual information on the basis of which accommodations can be more easily and quickly worked out. The second major factor is that impact that certain labour relations developments (those resulting from technological change for instance) can have on society at large and in relation to these developments, the increasing awareness by governments of their responsibility in cushioning if not eliminating the adverse impact of certain economic and industrial changes.

THE RESEARCH FUNCTION WITHIN THE PAY RESEARCH BUREAU

Before discussing in specific terms the activities undertaken in the research division of the Pay Research Bureau, it might perhaps be useful to convey here the spirit in which we approached that research function. Thus, with the permission of the Director of the Pay Research Bureau, we wish to be allowed to read parts of a memo addressed to him on our concept of the role of research in the Public Service collective bargaining environment. This approach, which is still ours, is of course entirely personal in nature:

"During my year at the University of Toronto, I selected to be exposed to the new approaches to the world of work now being systematically taught in various advanced social science courses, and also being actively developed in many sectors of Canadian industry. I refer to the behavioural approach to personnel administration and labour relations, an approach that somewhat extends the emphasis from traditional concepts of "pay and working conditions" to concepts such as the employees' self fulfilment, or career development."

"What is of particular interest is that this new approach is due, in part but not to a small extent, to the arrival on the labour market of great numbers of better educated young employees whose work expectations through years spent in high schools, community colleges or universities have been somewhat strengthened and broadened. In more specific terms it is now recognized in the world of work that good pay alone will no longer be the factor that will attract and keep young employees in a given occupation or environment. Quite aside from attractive salary scales, very practical steps are taken to strengthen the employee's sense of self-fulfilment and, as behavioralists call it, their "self-actualization".

"In the light of the general observation just made, three things are of particular relevance here: first, it is that the Public Service of Canada is receiving its contingent of young officers whose years of schooling have strengthened and broadened their work expectations; secondly, it is that these younger officers are joining the Public Service at a time when collective bargaining becomes the major working conditions setting process in our service; thirdly, it is that collective bargaining in the public sector as in the private sector, can either inhibit employees' motivations or can stimulate these motivations."⁸

⁸ On the side of possible inhibition, some behavioral scientists consider for instance that the rigidity of the scope of some seniority provisions in the private sector by preventing the occupational mobility of employees, may deprive them from the opportunity to perform different types of work, a situation which may interfere with their self-development and work satisfaction.

"Needless to say that the observation just made has definite, and in my view, important implications for any research program to be conducted in the Pay Research Bureau. The major implication is that such a research program should be balanced in orientation, more specifically, that it should provide attention to non pay as well as to pay factors in our staff relations context. To put it even more concretely, such a balanced program should help the collective bargaining process in providing not only desirable pay results but also providing the type of collective agreements and collective bargaining relationships which will be in line with the broader career expectations of public servants — particularly those born, raised and educated in an age of affluence."

"Perhaps my final observation should be that while in the private sector, collective bargaining is often criticized for producing certain results that run counter to employees' work satisfaction, collective bargaining in the public sector — prisoner of hardly any past — has perhaps the golden opportunity to innovate and to be more in tune with the time. To provide a higher degree of work satisfaction might be one of the areas where collective bargaining in the public sector might well show the way to collective bargaining in the private sector."

The statement just quoted opens of course a longer perspective on the orientation of our research effort. In the shorter perspective, and in view of serious staff shortage, we have had to plan our research effort on the basis of priorities of which the first was in view of requests received, a thorough analysis of the collective bargaining process and of collective agreements in the Public Service.

A Priority : The Analysis of the Collective Bargaining Process in the Public Service

With regard to the analysis of collective agreements, a coding schedule and methodology specifically geared to the substance of our agreements has been developed and is now being tested⁹. It can certainly be expected that in the near future descriptive and analytical articles will be published on some of the significant provisions of our Public Service agreements. Although use was made of the methodology that over the years had been developed in other government agencies and, in particular, that of the Federal Department of Labour, it was soon realized in the light of the many and very specific requests received regarding the substance of our agreements, that a specific approach had to be developed.

There might be ground here for a fear of duplication in effort in the field of collective agreement analysis. It is felt, however, that in the context of the newness of collective bargaining in the Federal Public Service, analytical tools had to be specifically geared to the public service environment. We would not wish to overstress this point, but it is felt that there may be a degree of similarity between human process, such as collective bargaining, and human beings in the sense that as human beings in their prime youth require the more individual attention of the home before becoming engulfed in the broader treatment of the school system, so new processes in their initial phase of development also require detailed and special attention. At any rate, there is for us the golden opportunity to do independent and thorough analysis on a relatively small sample of agreements.

The analysis of Public Service agreements again raises the problem of the environment within they apply. What our centralized and diversified collective bargaining system brings about is a wide variety of situations making these Federal Public Service agreements sensitive to a wide range of many types of situations. There are two underlying dimensions here : the dimension of scope of the bargaining units; and an occupational dimension. Federal Public Service agreements can,

⁹ To gain a notion of the distinctive features of some of the provisions found in Public Service agreements, see paper referred to in footnote number 5.

for instance, cover employees working in the midst of urban turmoils and agitation ; and these same agreements may cover the same types of employees working in the likely more relaxed climate of a rural or semi-rural environment.

Federal Public Service agreements can also cover employees in areas where one of the major labour relations concerns of a number of the surrounding corporations in how to increase the work-related happiness of generally well-paid workers. Yet these same agreements will cover similar types of employees in other areas of the country where, due to less favorable economic conditions, the almost exclusive labour relations" concern is still, to use behavioral terms, at the so called "lower needs" of employees, that is earnings.

Because of the variety of occupations that are found in the Federal Public Service, a wider range of sensitivities are bound to develop in relation to economic and social factors. For instance, the Federal Public Servant whose job may be to develop programs of information in either written, oral or filmed form, may be subjected in formulating some of his own collective bargaining demands, to the impact of the phenomenon he is asked to observe and to report on. Writing in hypothetical terms, could for example a film producer requested to present a visual description of a specific social or economic development be to some extent influenced in his own collective bargaining behaviour by some of the things he has had to observe and analyse ?

Social developments can also have an impact on the substance of Federal Public Service agreements. Increasing instances of tensions within penitentiaries could, conceivably I suppose, give rise to demands regarding special or new collective agreement provisions, not only applicable to guards but also to other public servants who, at regular intervals are called upon to perform their duties within penitentiaries.

If what has just been discussed has social substance, it cannot be denied that these types of impacts may also have monetary implications. At any rate, such possible developments are of a nature that require well-planned research that might be helpful in paving the way to adaptive measures and provisions, if the need arises.

Increased Need for Collective Bargaining Information : A Suggestion

From the standpoint of immediate practicality, it can be stated that in view of the centralized and diversified nature of our collective bargaining system, and in view also of the generally increasing complexity of collective bargaining matters, more specific information and data are likely to be wanted on more provisions, and perhaps more quickly than before.

The question can be raised therefore whether in addition to the analysis of the contents of labour agreements now very extensively conducted, an attempt should not be made, using to the full the computer facilities now available within Departments of Labour, and within Universities such as McGill and Laval, to conduct a coordinated assessment of selected collective bargaining *practices* in selected sectors, that is an analysis of *experience* that have taken place as a result of the implementation of selected provisions. This exercise might be the useful beginning of, in our view, a much needed assessment of collective bargaining in terms of its contributions, real or potential, to increases in productivity.

What has just been stated could be illustrated by taking, in a very preliminary manner, the example of a provision pertaining to employees retraining. The analytical approach, and this is of course only a beginning, that might be developed to assess the *use* which is, or is not, made of this provision could be described as follows: *Provision not used – Reasons*: (1) no changes have taken place that have required its use; (2) not used due to the bad quality of the provision and to the lack of agreement regarding its possible change during the life of the collective agreement; (3) not used due to the hostility or lack of interest of employees or of a group of employees; etc. *Provision used – Results*: (1) immediate positive results; (2) positive results after period off “testing”; (3) “mixed” results due to the hostility or lack of interest of certain employees or of a group of employees; etc.

Studies on Wage and Salary Trends in the Public Service and Outside Sectors

Another important aspect of our research work is an analysis of Public Service salary changes as a result of collective bargaining. Still another aspect of our research effort is the preparation of reports on wage and salary trends, one such report has recently been published¹⁰ and the other will soon be released. These trend reports are based on an analysis of surveys of given occupations in the outside sector as well as in the Public Service and it is hoped that by producing these trend studies a useful contribution to the overall study of wage and salary behaviour in Canada can be made.

In terms of new research needs, another for possible exploration might be suggested: and it is assessing the feasibility of presenting as specific manpower forecasts as possible, by occupation, for the public administration sector, and by levels of government. A question related to this research effort might of course be: to what extent, if any, are the changes affecting the occupational structure of the labour force in total reflected in the occupational composition of the Public Service? There is no doubt that such forecasts, if feasible, might support the planning function within collective bargaining in the Public Service.

Other research needs could be singled out, but it is felt that the points raised in this paper have demonstrated that independent research and fact finding can be of great assistance to the process of collective bargaining in the Public Service as it has been and is of increasing assistance in other sectors.

CONCLUSION

In concluding, it is suggested that the Pay Research Bureau, in view of its widely recognized and well-established tradition of impartiality and independence, provides a unique environment for the planning and carrying out of such research, in the public interest.

¹⁰ *Trends in Rates of Pay in Industrial and Other Organizations in Canada, October 1, 1958 to 1968*, Pay Research Bureau, Ottawa, April, 1970.